

Menggagas Ulang Demokrasi^{*)}

David Held

Transformasi politik yang diikuti dengan kebangkitan masyarakat (*society*) dan negara (*state*) yang saling menghubungkan satu sama lain dan bertambahnya intensitas jaringan-jaringan internasional, membuat teori politik harus ditinjau ulang sebagai dasar di dalam bentuk maupun cakupannya, sebagai suatu pergeseran yang akan membawa perubahan konsepsional dan institusional dalam negara modern (*modern state*) itu sendiri. Hal ini selalu membuka persoalan, sejauh mana klaim tentang negara modern yang independen dan netral dapat dikaji atau dipertimbangkan kembali. Untuk mengembangkan gagasan atau argumen bahwa negara telah terjebak dalam pemeliharaan dan reproduksi kekuasaan yang sistematis dan tidak seimbang, bahwa keputusan-keputusan telah terdistorsi dalam kepentingan-kepentingan yang sempit, dasar atas hal itu merupakan klaim legitimasi kekuasaan yang dapat dipertanyakan dan diperdebatkan lagi.

Meski demikian, gagasan tentang negara modern telah menjadi petunjuk bagi orientasi politik, dengan beberapa konsekuensi tertentu yang dapat diraih. Sejauh mana gagasan ini tetap dapat diaplikasikan pada era kontemporer, hal tersebut dapat dilihat dari perbedaan dan bentuk-bentuk

baru kekuasaan dan otoritas serta beberapa hal lain. Demikian juga, sejauh mana konsep tentang aturan politik (*political order*), otoritas (*authority*), dan demokrasi yang baik (*good democracy*) dapat dielaborasi pada level institusi negara. Sementara itu, pelaksanaan atas hal-hal tersebut menjadi tekanan dan problem tersendiri.

Rekonstruksi tentang gagasan politik yang ditawarkan di sini dipahami sebagai refleksi terhadap konsep dasar dan ruang lingkup politik modern dengan tujuan untuk menguraikan beberapa kondisi dan kemungkinan-kemungkinan bagi terciptanya komunitas politik yang demokratis pada dunia saat ini.

Prinsip Otonomi

Hal paling penting dan menarik dari gagasan tentang negara modern terletak pada keterbatasan sistem kekuasaan dalam menyediakan mekanisme pengaturan, mengecek pada pengatur-pengatur dari aturan tersebut dan menjalankannya. Pemerintah yang dipercaya, dalam kapasitasnya sebagai *state*, diyakini akan memper-

^{*)}Tulisan ini diterjemahkan oleh: A. Wisnuwardana.

luas hal-hal tersebut guna menegakkan aturan-aturan hukum (*rule of law*). Perlakuan yang sama di depan hukum, perlindungan warga dari penggunaan tindakan sewenang-wenang dari orotitas politik dan kekuasaan koersif merupakan sesuatu yang seharusnya terjadi. Daya tarik negara, secara ringkas, terletak pada janjinya terhadap komunitas masyarakat yang akan diatur dengan batas-batas atau aturan main yang fair sehingga seluruh warga merasa menjadi bagian di dalamnya.

Secara tajam, gagasan tentang demokrasi menjabarkan kekuasaan dan signifikansinya dari gagasan tentang penentuan nasib sendiri; hal ini berarti warganegara sebagai bagian dari anggota komunitas politik seharusnya dapat memilih secara bebas, kondisi-kondisi dari perkumpulan atau asosiasi milik mereka sendiri, dan bahwa pilihan mereka seharusnya mengandung legitimasi paling tinggi dari bentuk dan arah suatu masyarakat politik (*polity*). Suatu kerangka kerja yang fair (*fair framework*) guna mengatur komunitas salah satunya adalah pemilihan yang bebas. Bila demokrasi berarti pemerintahan oleh rakyat, determinasi atas keputusan-keputusan publik oleh anggota komunitas politik yang sederajat dan basis pembenarannya, terletak pada promosi dan peningkatan otonomi bagi individu, baik sebagai warganegara maupun bagi kolektivitas itu sendiri. Dalam konteks ini, otonomi berkonotasi sebagai kapasitas manusia untuk memahami kesadaran dirinya, merefleksikan dirinya dan menentukan nasibnya sendiri. Hal-hal tersebut melibatkan kemampuan untuk berunding, mengadili, memilih, dan berbuat (atau tidak berbuat) di atas perbedaan-perbedaan yang mungkin di dalam kehidupan privat sebagaimana dalam kehidupan publik; mendukung kebaikan demokrasi, atau di dalam istilah Rousseau, *common good*.

Hubungan antara negara sebagai kerangka kerja politik yang fair dengan rakyat sebagai agen pendukung memerlukan penjabaran lebih lanjut. Apa yang menjadi perbincangan adalah relasi antara negara dan demokrasi, atau lebih tepatnya, relasi antara gagasan tentang negara sebagai korporasi independen atau struktur dasar hukum dan institusi, dengan gagasan demokrasi sebagai penentuan yang otonom atas asosiasi-asosiasi kolektif. Sifat dari relasi ini secara luas ditampilkan dalam khasanah pemikiran politik. Sebagaimana telah diperbincangkan, relasi antara keduanya dapat ditemukan dalam doktrin-doktrin tentang kedaulatan negara dan kedaulatan rakyat. Sementara para pendiri negara cenderung menempatkan negara dalam posisi yang sangat berkuasa dengan menghargai keberadaan komunitas, tetapi gagal untuk menawarkan sejumlah hak-hak publik yang lengkap serta bentuk-bentuk pertanggungjawabannya, penerus-penerusnya menghancurkan seluruh kekuatan komunitas seluruhnya dan gagal untuk menawarkan suatu pertanggungjawaban yang koheren dari apa yang disebut pembedaan tentang kekuasaan negara. Bila dalam kasus pertama individu yang semu (*artificial persons*) dikonseptualisasikan tanpa perhitungan dasar yang lengkap tentang seluruh warganegara, dalam kasus kedua hal ini direduksi menjadi bagian-bagian kecil dari kehendak rakyat tanpa adanya suatu otoritas yang independen. Konsepsi tentang kedaulatan gagal untuk membuat batas yang terpisah atau batas legitimasi dari suatu tindakan politik yang memerlukan perlakuan-perlakuan atau perhatian sepenuhnya.

Petunjuk untuk mencari posisi alternatif dari tesis tentang kedaulatan negara dan kedaulatan rakyat dapat ditemukan dengan merefleksikannya pada prinsip-prinsip tentang otonomi, yakni suatu prinsip yang menemukan resonansi dalam seluruh tradisi

dari pemikiran politik dan praktek-praktek politik, dengan memperhatikan secara khusus penentuan ruang lingkungannya, di mana rakyat dapat merasa nyaman dalam relasi yang bebas dan sederajat. Prinsip otonomi dapat dinyatakan sebagai berikut:

orang-orang seharusnya merasa nyaman dengan hak-hak yang setara dan—sejalan dengan hal itu—kewajiban yang setara pula di dalam spesifikasi kerangka kerja politik yang memberikan—dan sekaligus membatasi—kesempatan yang disediakan untuk mereka; hal ini berarti mereka seharusnya bebas dan sederajat dalam menentukan kehidupan mereka sendiri sepanjang mereka tidak membuat kerangka kerja yang menegasikan hak-hak orang lain.

Prinsip otonomi menggambarkan secara esensial dua gagasan dasar: (1) ide bahwa rakyat seharusnya berhak menentukan sendiri nasibnya dan (2) gagasan tentang pemerintahan demokratis harus dibatasi sebagai pemerintah yang menegakkan struktur terbatas kekuasaan secara legal. Kedaulatan *contrastate* menuntut rakyat menentukan kondisi-kondisi dari asosiasi milik mereka sendiri, sementara kedaulatan *contrapopular* menandai pentingnya mengakui batas-batas kekuasaan rakyat melalui pengaturan struktur, yang keduanya sama-sama menimbulkan kendala dan kemudahan. Gagasan mendasar ini diambil untuk siapa saja yang hendak mempertahankan proyek tentang ide negara bangsa modern (*modern nation state*). Lebih lanjut, gagasan ini berakar dari sebagian besar aspirasi para pemikir-pemikir pada abad ke-18 dan ke-19, yang mencoba untuk mengklarifikasi dan menyeimbangkan hubungan antara kedaulatan negara dan kedaulatan rakyat. Sebelum dijelaskan lebih lanjut mengenai prinsip otonomi, perlu

dimengerti dasar-dasar rasional lebih jauh dari konsep ini.

Pemahaman dan rasionalitas dari prinsip otonomi dipinjam dari sepenggal pemikiran John Rawls yang menyatakan bahwa langsung dalam gerakan politik dan tradisi intelektual yang ditanamkan dalam suatu pemerintahan liberal demokratis pada suatu komunitas politik. Otonomi warganegara dapat direpresentasikan oleh pengelompokan hak-hak, yang dapat membuat rakyat merasa nyaman karena statusnya yang bebas dan sederajat di dalam kelompok-kelompok masyarakat.

Bila sebelumnya perjuangan diarahkan untuk mencapai hak-hak yang melibatkan perjuangan otonomi seperti hak lahir dan hak milik, perjuangan selanjutnya melibatkan sesuatu yang lebih luas seperti kebebasan berbicara, mengekspresikan diri, beragama dan berserikat, kebebasan wanita dalam perkawinan, kebebasan dalam pemilihan yang bebas. Otonomi warganegara dapat direpresentasikan oleh sekumpulan hak-hak, di mana rakyat dapat menikmati hak-hak tersebut sebagai hasil dari status mereka yang bebas dan sederajat dari suatu bagian komunitas.

Meski sebagian teoritis politik dari demokrasi liberal menekankan perhatian yang berbeda-beda, seluruh pendekatan ke arah demokrasi liberal—baik yang mainstream maupun yang radikal—mempunyai beberapa unsur tertentu yang umum. Mereka memiliki *concern* pada advokasi atas hubungan yang bebas dan setara di antara orang-orang dewasa dalam kehidupan publik dan kehidupan privat. Mereka *concern* untuk terlibat dalam perlindungan-perindungan tertentu, antara lain:

Perlindungan dari penggunaan pemaksaan (*the arbitrary use*) dari otoritas politik dan kekuatan koersif.

Keterlibatan warganegara dalam penentuan kondisi perserikatan-perserikatan

mereka melalui ketetapan-ketetapan dari kesepakatan mereka di dalam merawat dan melegitimasi institusi-institusi yang regulatif

Penciptaan lingkungan dan situasi yang terbaik bagi warganegara untuk membangun karakter mereka dan mengekspresikan bermacam-macam kemampuan serta potensi yang mereka miliki.

Memperluas kesempatan ekonomi untuk mengoptimalkan tersedianya sumber daya

Gagasan tentang otonomi berkaitan dengan berbagai macam variasi dan membantu menerangkan, mengapa mereka terbagi secara meluas. Otonomi, sebagai indikasi awal, berkonotasi sebagai kemampuan manusia untuk sadar diri, merefleksikan diri, dan menentukan nasibnya sendiri. Hal itu melibatkan kemampuan untuk bertindak sebagai pencipta atau pembuat kehidupannya sendiri, baik di dalam dunia publik maupun kehidupan privat. Perkembangan ruang lingkup otonomi dari tindakan, di dalam kehidupan agama, sosial, politik, dan ekonomi menjadi semacam pertanda pokok akan adanya kebebasan dan kesetaraan.

Untuk menyingkap adanya komitmen atau tidak dari demokrasi liberal kepada prinsip otonomi, penekanannya seharusnya diletakkan pada model demokrasi liberal itu sendiri sebagaimana adanya. Memfokuskan diri pada pemerintah saja cenderung hanya menggambarkan perhatian dari relasi antara hak-hak formal dengan hak-hak aktual; antara komitmen untuk memperlakukan warganegara sebagai warga yang bebas dan sederajat dengan praktek kesehariannya; antara dugaan dari kepemimpinan politik dan partai politik sebagai struktur yang memadai dalam menjembatani jurang antara negara dan masyarakat.

Tahap-tahap Prinsip Otonomi

Untuk memahami signifikansi teoretis dari suatu wilayah yang ditandai dengan prinsip-prinsip otonomi, beberapa gagasan yang disemai dalam prinsip-prinsip itu menyediakan beberapa sketsa. Meskipun makna-makna ini akan lebih spesifik di saat mendatang, gagasan-gagasan ini menyediakan beberapa tahapan awal sebagai panduan referensial sebagai berikut:

1. Prinsip otonomi mencari cara untuk mengartikulasikan dasar-dasar di mana kekuatan publik dapat dibenarkan; hal ini seharusnya dipikirkan sebagai prinsip dari legitimasi politik.
2. Gagasan bahwa orang-orang seharusnya merasa nyaman dengan hak-hak kesetaraan dan kewajiban di dalam kerangka kerja politik yang memperbaiki kehidupan mereka; kesempatan berarti bahwa mereka seharusnya menikmati struktur umum dari tindakan politik sehingga mereka bisa jadi dapat meraih proyek-proyek mereka — baik dalam kehidupan publik maupun privat— sebagai agen yang bebas dan sejajar satu sama lain. Struktur umum dari tindakan politik adalah hubungan dasar yang bersifat netral dan institusi-institusi yang dapat menempatkan aspirasi, harapan, dan tujuan individu secara netral.
3. Konsep tentang hak-hak berkonotasi, pertama, pernyataan untuk mengejar tindakan dan aktivitas tanpa risiko dari pemaksaan atau campur tangan yang tidak adil. Hak-hak didefinisikan sebagai wilayah legitimasi dari tindakan yang independen. Konsisten dengan hal ini, hak-hak lebih jauh dapat didefinisikan sebagai pernyataan kapasitas, bila pernyataan itu tidak diterjemahkan di dalam kapasitas untuk ber-

- tindak (atau dalam kasus-kasus tertentu, untuk tidak bertindak), keberhasilan hak-hak tidak dapat dikaitkan dengan suatu kemampuan untuk membuat mereka menghitung tindakan-tindakan mereka. Lebih jauh lagi tentang hak-hak, bila mereka mengkhususkan kemampuan dari rakyat untuk menikmati batas-batas kebebasan, hal itu tidak hanya dalam prinsip-prinsip-prinsip tetapi juga dalam praktek, di mana keduanya harus dinyatakan secara formal dan konkret.
4. Hak-hak khusus dan kewajiban yang diperlukan dalam prinsip otonomi digunakan untuk melindungi masing-masing kepentingan individu. Kepentingan individu ini mengikuti status masing-masing individu sebagai warganegara dalam kedudukannya sebagai orang yang bebas menentukan nasibnya. Sekelompok hak dan kewajiban yang membuat prinsip-prinsip otonomi menjadi efektif dalam suatu perkembangan struktur politik yang umum adalah pemberdayaan dan partisipasi. Hal tersebut dapat dipikirkan sebagai sebuah sistem struktural – yakni suatu relasi yang berulang melalui tipe-tipe yang berbeda yang dihubungkan satu dengan yang lainnya melalui spesifikasi makna partisipasi itu sendiri. Dengan demikian, sistem membuat penataan dan memberdayakan rakyat dan harus menggambarkan hal di atas, sehingga semua hubungan itu memberikan kesempatan partisipasi yang luas kepada rakyat sebagai warganegara. Hal ini berarti, prinsip otonomi, berhubungan dengan sistem pemberdayaan, dapat dilihat sebagai suatu dasar sekaligus tantangan dalam kehidupan publik, suatu basis konstitutif yang dinamakan hukum demokrasi publik (*democratic public law*).
 5. Gagasan bahwa seharusnya rakyat menjadi bebas dan sederajat dalam kehidupan mereka berarti bahwa mereka seharusnya dapat berpartisipasi dalam proses pembebasan, terbuka pada semua hal yang berkaitan dengan kebebasan dan kesederajatan, tentang segala hal yang menjadi perhatian publik. Suatu struktur umum dari tindakan politik diartikulasikan dalam prinsip-prinsip otonomi dan hal itu berkaitan dengan sekelompok hak dan kewajiban, khususnya dalam kerangka partisipasi, di dalam dan melalui usaha di mana rakyat dapat terlibat dan mengambil peranan dalam perdebatan-perdebatan publik. Sejalan dengan hal itu, setiap kebijakan dan hukum yang dikembangkan seharusnya didasarkan pada perkembangan argumen-argumen dalam perdebatan tersebut. Lebih jauh lagi, legitimasi atas keputusan-keputusan harus mendasarkan diri pada pertimbangan semuanya (*deliberation of all*) dan bukan hanya kehendak semuanya (*will of all*). Proses pertimbangan ini, sesuai dengan mekanisme voting dalam suatu pengambilan keputusan bersama, didasarkan pada mekanisme hukum-hukum yang utama.
 6. Kualifikasi yang dinyatakan dalam prinsip ini – yakni bahwa hak-hak individu mendapatkan perlindungan yang eksplisit- merepresentasikan apa yang dinamakan pemerintahan konstitusional. Prinsip otonomi menetapkan bahwa rakyat harus menjadi bebas dan sederajat dan bahwa kelompok mayoritas seharusnya tidak dapat menjatuhkan satu sama lain. Di sana seharusnya selalu terjadi penataan yang institusional untuk melindungi kedudukan individu atau minoritas, baik dalam aturan-aturan konstitusional maupun dalam

perlindungan keselamatan: Prinsip otonomi dan suatu paket pemberdayaan atas hak dan kewajiban; mengikatkan dalam dirinya sendiri, suatu mekanisme kehidupan demokratis.

Bagi orang-orang yang bebas dan sederhana di dalam penentuan pilihan atas perkumpulan-perkumpulan yang ada, struktur umum dari suatu kebijakan politik yang menetapkan hak dan kewajiban dipandang perlu untuk memberdayakan orang-orang ini sebagai agen yang otonom. Prinsip otonomi yang dikategorikan dalam hukum publik yang demokratis, seharusnya dipersiapkan bukan sebagai prinsip individualistik bagi penentuan nasib sendiri, di mana konsep tentang diri dipisahkan dari tindakan individu dalam meraih kepentingan-kepentingannya. Sebagai prinsip struktural dari penentuan nasib sendiri, seseorang (bukan tindakan-tindakannya) merupakan bagian dari kolektivitas yang ada atau mayoritas, yang mendapatkan jaminan hukum sekaligus dibatasi oleh hukum itu, di dalam aturan-aturan dan prosedur dalam kehidupan demokrasi. Otonomi dalam perhitungan seperti ini, harus dipahami sebagai suatu relasi yang kompleks berdasarkan pada aturan dan sumber daya yang ada. Individu menjadi bebas dan sederhana ketika mereka dapat merasa nyaman dalam struktur umum dari kebijakan-kebijakan politik. Dari sini, bentuk otonomi dapat diacu sebagai suatu otonomi yang demokratis, yakni suatu pernyataan otonomi di dalam batas-batas komunitas.

Gagasan tentang Negara Legal Demokratis

Prinsip-prinsip penentuan nasib sendiri merupakan prinsip-prinsip otonomi yang bersifat struktural dan bukan individual. Sesuai dengan hal pernyataan itu, cakupan

dan bentuk penentuan nasib sendiri menyediakan suatu elaborasi bila hal tersebut dikelompokkan secara menyeluruh dalam konteks politik dan hukum. Pilihan untuk bersikap harus diciptakan dan juga dicabut. Di antara keduanya, pencabutan adalah pilihan untuk menghapuskan penentuan nasib sendiri, yang mana tatkala salah satu prinsip dari penentuan nasib sendiri telah diterima, hal tersebut merupakan suatu kontradiksi. Seseorang tidak dapat secara bebas memilih untuk meninggalkan kekuatannya dan memilih secara bebas tanpa mengalahkan argumen-argumen atau tujuan yang telah diatur. Dengan kata lain, untuk melindungi kesukarelaan, kesukarelaan itu sendiri harus dibatasi.

Menggagas ulang hubungan antara demokrasi, negara, dan konstiusionalitas memerlukan penataan kekuasaan dan otoritas yang diperbandingkan dengan featurefeature atau wacana konstitutif dari para pelaku yang terlibat dalam pergaulan publik. Apakah individu atau lembaga-lembaga merupakan derivasi dan justifikasi dari sistem pemberdayaan hak dan kewajiban itu sendiri. Kekuasaan negara dan institusi-institusi harus diatur dan dibatasi oleh kebutuhan untuk menjalankan hukum, jika penjabaran dari kehidupan demokrasi pun sudah dibatasi dan diatur. Untuk memperluas penegakan hukum publik yang demokratis, dasar yang digunakan adalah menciptakan hukum-hukum publik yang memiliki legitimasi kuat dari masyarakat. Dengan kata lain, kekuasaan publik diatur sebagai legitimasi yang bertingkat-tingkat, di mana hal itu memberikan pengakuan atas prinsip-prinsip otonomi, sehingga kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat dapat dipromosikan dan dengan demikian mendorong otonomi yang lebih demokratis. Bentuk dan cakupan dari kekuasaan negara dan otoritas politik memerlukan justifikasi dalam hubungan se-

perti ini. Dalam dataran ini, bentuk yang tepat dari "individu-individu semu" dapat dikatakan sebagai *rechstaat* yang demokratis (*democratic rechstaat*), yaitu suatu negara legal demokratis yang dibatasi dan diukur oleh hubungan-hubungan dalam hukum-hukum publik yang demokratis tersebut.

Bila kedaulatan adalah kapasitas yang penuh untuk mengambil bagian dalam keputusan-keputusan politik dan untuk terlibat dalam proses-proses hukum di dalam suatu komunitas politik, hal ini tetap harus didasarkan pada aturan-aturan tertentu dan

insitusi di mana aturan dan institusi itu tidak bebas sebebas-bebasnya. Otoritas politik seharusnya dipercayakan, bersama sama dengan kekuasaan dalam negara legal demokratis, sehingga dapat melindungi dan mempertinggi kualitas otonomi. Dengan demikian, suatu negara legal demokratis adalah suatu keadaan atau kondisi bagi berkembangnya demokrasi. Satu hal yang harus diingat adalah bahwa tidak ada jaminan akan hal ini. Kehendak ke arah demokrasi dan budaya demokrasi sangat diperlukan untuk mendukung kondisi tersebut.●

